

Kendetegn ved et godt lokalt demokrati

Notat om lokaldemokrati, udarbejdet i samarbejde med KS (Kommunesektorens interesse- og arbejdsgiverorganisation i Norge)

Sørensen, Eva; Torfing, Jacob

Publication date:
2007

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Kendetegn ved et godt lokalt demokrati: Notat om lokaldemokrati, udarbejdet i samarbejde med KS (Kommunesektorens interesse- og arbejdsgiverorganisation i Norge)*. (s. 1-19). Roskilde Universitet. http://www.ruc.dk/demnetgov_en/working_papers/

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

CENTER FOR DEMOKRATISK NETVÆRKSSTYRING

..

WORKING PAPER SERIES

KENDETEGN VED ET GODT LOKALT DEMOKRATI

EVA SØRENSEN OG JAKOB THORFING

WORKING PAPER 2007:3

CENTER FOR DEMOCRATIC NETWORK GOVERNANCE
ROSKILDE UNIVERSITY, BUILDING 25, P.O. BOX 260
DK-4000 ROSKILDE, DENMARK
WWW.DEMGOVNET.RUC.DK

MAJ 2007

ISBN: 87-92063-26-8
ISSN: 1902-0058

1. Demokratiske problemer og udfordringer

Demokratiet går sin sejrsgang over hele verden. Både som idé og som institutionaliseret styre- og livsform har demokratiet aldrig haft flere tilhængere og større udbredelse end i dag. Samtidig er det imidlertid en udbredt opfattelse i mange veletablerede demokratier, herunder i de nordiske lande, at demokratiets kvalitet ikke altid er så stor, som den burde være. Flere internationale iagttagere taler ligefrem om *demokratiets krise*, og refererer til partiernes faldende medlemstal, den voksende folkelige mistillid til politikerne og forvandlingen af de demokratiske medborgere til passive klienter, kunder eller brugere, der ikke interesserer sig for fællesskabet. At tale om en krise for demokratiet er måske for stærkt, eftersom ordet 'krise' antyder, at demokratiet kan risikere helt at forsvinde. Det er bestemt ikke sandsynligt givet den stadigt stærkere folkelige opbakning bag den demokratiske idé. Omvendt synes det klart, at vi i dag står overfor en række demokratiske problemer og udfordringer, som skal imødegås i bestræbelsen på at sikre en stadig forbedring og udvikling af demokratiet. Som John Dewey og mange andre har pointeret, så er demokratisk innovation en central del af demokratiet. Samfundet udvikler sig til stadighed, og det må demokratiet også gøre.

Demokratiet står i dag overfor nogle store udfordringer. Mange samfundsproblemer kalder på globale løsninger, men de globale beslutningsprocesser på verdensplan og i mellemstatslige samarbejder, som eksempelvis EU, er ugenomsigtige, komplekse, og domineret af eksperter og politiske eliter, der kun i ringe grad er demokratisk ansvarlige overfor og kontrolleret af de nationale befolkninger. Også det nationale demokrati har problemer. Dels mister det nationale niveau politisk magt og kompetence til det lokale, regionale og transnationale styringsniveauer, og dels er mange politiske sager så komplicerede, at de kun kan løses gennem inddragelse af eksperter, interesseorganisationer og virksomheder i lukkede og svært gennemskuelige forhandlingsprocesser. Meget politik foregår 'back stage', og den 'front stage' politik, som borgerne konfronteres med, præges af en tiltagende præsidentialisering, hvor politik handler om form og personlig karisma, og hvor de politiske ledere kappes om mediernes frem for borgernes gunst.

Der har altid været knyttet store demokratiske forhåbninger til det *lokale demokrati*. Disse forhåbninger er ikke blevet mindre på grund af de demokratiske problemer på de højere niveauer i det politiske system. Det lokale demokrati er tæt på borgerne, og det er lettere for politikerne at identificere borgernes præferencer, engagere dem i den offentlige debat og styring, og finde relevante, passende og effektive løsninger. Borgernes deltagelse og engagement styrker deres politiske interesse og kompetencer. Borgerne uddannes dermed til den demokratiske styre- og livsform, og dermed skabes der grobund for en engageret og kvalificeret borgerdeltagelse på såvel det lokale som det nationale og globale niveau.

Man skal imidlertid være blind for ikke at kunne få øje på en række store og akutte problemer for det lokale demokrati. Nogle af dem har altid været der, mens andre er et resultat af, at kommunalpolitikken spillet en stadig større rolle i mange vestlige demokratier, herunder ikke mindst i de nordiske lande. De lokale myndigheder tildeles i decentraliseringens navn ansvaret for løsningen af opgaver, der kun kan løses i et tæt samspil med en række private interessenter og andre lokale, nationale og overnationale myndigheder. Det gør de politiske processer lige så komplekse og uigennemsigtige som på nationalt niveau. Det betyder også, at kløften mellem 'back stage' og 'front stage' politik er blevet næsten lige så udtalt som på andre politiske niveauer, selvom 'præsidentialiseringen' og mediernes magt ikke er så stor.

Det lokale demokrati plages også mange steder af en faldende politisk deltagelse i formelle og uformelle politiske aktiviteter. Den faldende politiske deltagelse kan bl.a. ses som et resultat af:

- En generel individualiseringstendens i samfundet og et stærkt politisk fokus på individuelle rettigheder og frit valgs ordninger, der gør det svært for folk at se relevansen af at indgå i kollektive politiske projekter
- En tiltagende professionalisering af det politiske arbejde, der gør kløften mellem de individuelle borgers ressourcer og det der kræves for at få politisk indflydelse større
- En voksende teknokratisering af politik, der eliminerer betydningen af politisk engagement og passion, og gør det svært for borgerne at se, hvordan de kan bidrage til løsningen af fælles problemer og udfordringer.

Et andet problem er den voksende mistillid til politikerne. European Social Survey viser, at mere end 40 % af borgerne i Europa har ingen eller kun en begrænset tillid til politikerne. Selvom borgerne i de nordiske lande har en højere grad af tillid, så er der stadig tale om et ikke uvæsentligt problem. Mistilliden skyldes:

- At mange borgere oplever, at politikerne har svært ved at 'levere varen' og løse påtrængende problemer på grund af samfundets voksende kompleksitet og den tiltagende fragmentering
- At borgere har en lidt naiv opfattelse af demokratisk beslutningstagning som baseret på nogle klare flertalsafgørelser, hvilket langt fra stemmer overens med virkelighedens grumsede og kompromisfyldte beslutningsprocesser
- At den midtsøgende, afideologiserede konsensuspolitik skaber en generel opfattelse af, at alle politikere mener det samme og der ikke er nogen klare politiske alternativer, som man kan identificere sig med
- At politikerne er i lommen på stærke organisationer, store virksomheder og stærke embedsmænd, der ikke på samme måde som politikerne kan holdes politisk ansvarlige for de beslutninger, der træffes.

Sidst men ikke mindst plages det lokale demokrati af en voksende usikkerhed om, hvad 'folket' egentlig er. Det folk som er folkestyres omdrejningspunkt bliver mere og mere opsplittet. Der er en tiltagende pendling ind og ud af lokalområderne, en voksende indvandring, nye sociale og politiske konfliktlinier og et væld af nye politiske identiteter, der ikke nødvendigvis er bundet til den geografiske lokalitet. Dermed bliver det sværere og sværere for beslutningstagerne og andre at afgøre, hvem det relevante folk egentlig er, hvad dette folk mener, og hvilke politiske problemer det geografisk afgrænsede folkestyre skal beskæftige sig med.

2. Hvordan forbedrer vi det lokale demokrati?

Det er ikke alle demokratiproblemer, der kan løses gennem lokale tiltag, men det er bestemt muligt at forbedre det lokale demokratis kvalitet. Et demokratisk kvalitetsløft kan realiseres ved hjælp af en lokal demokratistrategi bestående af tre dele:

1. Der skal gøres en forstærket indsats for at *få politikken ud til borgerne* med det formål at fremme borgernes tillid til og aktive medvirken i det traditionelle repræsentative demokrati.
2. Der skal laves flere og nye tiltag som kan *få borgerne ind i politikken* gennem udbygning af forskellige lokale deltagelsesformer.
3. Der skal etableres en *bedre forbindelse mellem det traditionelle repræsentative demokrati og de nye deltagelsesformer*.

Første skridt består altså i at få politikken ud til borgerne. De politiske partier har indtil nu og vil også i fremtiden udgøre en helt central mekanisme i opsamlingen af folkelige krav og skabelsen af politisk opbakning til det kommunale politiske system. Mange politikere gør et stort og uundværligt politisk arbejde med at sætte sig ind i komplicerede sager, fastsætte en samlet strategi for samfundets udvikling og kontrollere embedsværkets gøren og laden. Men den demokratiske repræsentationsmodel, der i sin tid blev udviklet som en løsning på problemet med at organisere folkets selvstyre i store massesamfund, er i nogle henseender blevet et problem for demokratiet. Sagt på en anden måde er repræsentationsmekanismen blevet for 'tynd' i den forstand, at der ofte er en meget begrænset politisk dialog mellem folket og dets valgte repræsentanter. Det skal der gøres noget ved gennem skabelsen af en tættere forbindelse og løbende dialog mellem de folkevalgte og borgerne, der åbner det repræsentative system op, og gør det mere gennemskueligt, tilgængeligt og vedkommende for borgerne.

Men forsøget på at styrke borgernes deltagelse og engagement på det politiske systems input-side kan ikke stå alene. De fleste politiske beslutninger har i dag karakter af overordnede beslutninger om mål og rammer for den offentlige styring, og det er derfor ud fra en demokratisk synsvinkel vigtigt, at borgerne får en øget indflydelse på og demokratisk kontrol med den efterfølgende udformning, justering og tilpasning af de generelle og overordnede beslutninger på det politiske systems output-side.

Det skal ske ved at få borgerne længere ind i politikken gennem udviklingen af nye arenaer for demokratisk deltagelse, der kan befordre udviklingen af interaktiv samstyring, hvor politikere, embedsmænd, organisationer og borgere styrer i fællesskab. Det er i stigende grad anerkendt

blandt centrale beslutningstagere, at man er nødt til at mobilisere den viden, det engagement og de ressourcer, der er til stede hos medarbejdere, brugere, virksomheder, interesseorganisationer og frivillige foreninger, i bestræbelserne på at løse de mange, store og komplicerede styringsopgaver, som den offentlige sektor har ansvar for. Styringsambitionerne vokser, eftersom det i stigende omfang kræves, at den offentlige styring er vidensbaseret, legitim, målrettet, skræddersyet, sammenhængende, fleksibel, proaktiv og effektiv. Det sker samtidig med at den globale konkurrence og ønsket om at holde skatterne i ro sætter klare grænser for størrelsen af de offentlige budgetter, og samtidig med at samfundet bliver mere og mere komplekst, fragmenteret og foranderligt. Inden for samfundsforskningen taler man således om, at vor tids velfærdsstater i stigende grad er præget af 'overbelastning' og 'ustyrbarhed'. Problemerne kan delvist løses ved i højere grad at inddrage relevante og berørte parter i den offentlige styring. Forskellige former for borgerinddragelse kan bidrage til at skabe et bedre beslutningsgrundlag, øge den samlede ressourceindsats, aflaste det politiske system, dæmpe befolkningens krav og forventninger, og øge programansvarligheden. Borgerinddragelsen skal imidlertid ikke kun tjene til at gøre den offentlige styring mere effektiv. Den skal også bidrage til at supplere det traditionelle repræsentative demokrati med en ny form for 'stakeholder-' eller 'partshaver-' demokrati baseret på aktiv medvirken af private aktører fra det civile samfund i formuleringen og implementeringen af de beslutninger, der træffes via det repræsentative demokratis institutioner. Udbredelsen af forskellige institutionelle former for borgerdeltagelse kan bidrage til at styrke den kollektive demokratiske deltagelse, give plads til kritiske røster, fremme en kvalificeret dialog og debat mellem politikere og borgere, skabe øget elitekonkurrence, befordre et folkeligt ejerskab til den offentlige politik, og bygge bro mellem forskellige befolkningsgrupper og politiske identiteter.

Forskellen mellem det traditionelle repræsentative demokrati og det nye partshaverdemokrati, er, at hvor førstnævnte bygger på en territorielt afgrænset, universel og relativ passiv vælgerdeltagelse, så bygger sidstnævnte på en sagsafgrænset, selektiv og relativ aktiv deltagelse af de særligt berørte. Fordi der er en selektiv deltagelse i partshaverdemokratiet er det utrolig vigtigt, at sikre gennemsigtighed og demokratisk ansvarlighed. Den interaktive samstyring skal have en demokratisk forankring i:

- de folkevalgte politikere
- de deltagende organisationers og borgeres bagland
- en kritisk folkelig offentlighed
- nogle alment accepterede demokratiske normer om inklusion af alle berørte, sikring af en åben, demokratisk debat baseret på lighed og frihed, og tilstedeværelsen af lydhørhed og gensidig respekt

For at hindre en alt for skarp opdeling mellem det repræsentative demokrati på det politiske systems input-side og partshaverdemokratiet på det politiske systems outputside er det vigtigt at etablere nogle tætte koblinger mellem demokratiets to dele. Det er en central opgave for de folkevalgte politikere og deres embedsmænd at sikre en kobling mellem de to demokratiformer gennem forskellige former for metastyring. De offentlige beslutningstagere kan ikke nøjes med levere en effektiv offentlig styring. De skal spille aktiv rolle med henblik på at sikre og udvikle et velfungerende partshaverdemokrati i tæt samspil med det repræsentative demokrati..

I det følgende skal vi se nærmere på, hvordan vi får politikken ud til borgerne, borgerne ind i politikken, og sammenkoblet demokratiets to dele ved hjælp af metastyring. Derefter vil vores anvisninger blive omsat til en række målepunkter, der kan bruges i forsøget på at vurdere og forbedre lokaldemokratiets helbredstilstand.

3. Hvordan får vi politikken ud til borgerne?

Målsætningen om at få politikken ud til borgerne handler om forbedre det repræsentative demokratis funktionsmåde. Det forudsætter tilvejebringelsen af:

- en solidt forankret politisk repræsentation af befolkningens politiske holdninger og interesser i kommunestyret
- en bred og aktiv folkelig deltagelse i de politiske partier
- en voksende politisk interesse som et resultat af en klar kommunalpolitisk konkurrence mellem forskellige politiske projekter som befolkningen kan tage stilling til og vælge imellem
- en politisk ledelse, der er i stand til at træffe og gennemføre politiske beslutninger og skabe forståelse og accept af disse beslutninger i befolkningen

Hvad angår tilvejebringelsen af en *solidt forankret politisk repræsentation*, så er udgangspunktet afholdelsen af frie og almene valg, hvor borgerne kan vælge mellem forskellige politikere opstillet på forskellige partilister. Det er imidlertid afgørende for forankringens kvalitet, at borgerne træffer et velinformeret politisk valg dels på baggrund af let tilgængelige og fyldestgørende oplysninger om partiernes standpunkter (særligt de unge bruger internettet) og dels på baggrund af en bred offentlig debat, der giver mulighed for dialog mellem borgere og politikere. Til det formål kan der eksempelvis oprettes fælles internetportaler for de politiske partier.

Derudover er det vigtigt at have lokalt forankrede massemedier, der sætter fokus på det politiske liv med udgangspunkt i borgernes opfattelser og synsvinkler, og som skaber gode rammer offentlig debat dels borgerne imellem og dels mellem politikere og vælgere. Her er de traditionelle medier som aviser og TV selvfølgelig vigtige, men også her kan de nye elektroniske medier spille en central rolle gennem etablering af synlige og let tilgængelige virtuelle rum for en folkeligt styret politisk debat.

Det er imidlertid ikke nok med offentlig debat op til valgene. Der skal også være offentlig debat om, hvad politikerne foretager sig (og ikke foretager sig) i perioderne mellem valgene. Det er vigtigt for borgerne, at kunne følge løbende med i de politiske sager, der interesserer dem, dels gennem massemedierne og dels gennem kommunens og andre relevante organisationers hjemmesider. Det øger politikernes synlighed og borgernes forståelse af kompleksiteten de politiske processer. Som tidligere antydnet er det her vigtigt at formidle et nuanceret billede af det politiske liv med alle dets komplicerede forhold, processer og konflikter. Det er ikke altid at prøve at forsimple tingene af skræk for at skræmme borgerne væk. Det er afgørende for et godt demokrati, at borgerne har et realistisk billede af det politiske liv, og gennem information og inddragelse bliver i stand til at kan leve sig ind i, hvor svært det er at finde løsninger, der gør alle tilfredse indenfor de givne rammer.

Det er altså vigtigt, at den fælles interesse som politikere og medierne på kort sigt kan have i at formidle et personfikseret og 'front stage' orienteret billede af politik opgives til fordel for en

målrettet formidling af de komplekse og svære politiske overvejelser og kampe, der finder sted på rådhuset, og i det politiske liv i øvrigt. Kravet til politikerne er, at de bruger medierne til at redegøre udførligt for deres synspunkter, deres tvivl og overvejelser, og at de signalerer lydhørhed overfor gode argumenter. Det kræver politikere med klare budskaber, politisk mod og personlig integritet. Set i det perspektiv er det uheldigt med den tendens der er til at politikere på nationalt niveau i stigende grad at omgive sig med spindoktorer og professionelle mediefolk, der ser det som deres opgave at skabe et glat og poleret billede af politikerne som perfekte mennesker uden tvivl og af de politiske problemstillinger som forsimplede valg mellem det gode og det onde. Denne udvikling skulle meget nødtigt slå igennem i kommunalpolitikken.

Hvad angår journalisterne, så er det deres opgave at nedtone skandalejournalistikken, og tilstræbe en sober og engageret formidling af de politiske processer og valg. Herunder er det vigtigt at der også udvises en journalistisk interesse i og vilje til at formidle politiske succeser. Der er andre måder at sælge aviser og tv på end at skabe og formidle personrelaterede skandalesager. Journalister og politikere må i fællesskab forsøge at øge interessen for kommunalpolitik ved at synliggøre forbindelsen mellem konkrete sager og principielle politiske spørgsmål og valg, og ved at brande kommunalpolitik som en spændende, visionær og betydningsfuld aktivitet, der gør en forskel i skabelsen af det gode samfund.

Den manglende folkelige interesse i kommunalpolitik viser sig helt konkret ved det *vigende medlemskab af de politiske partier og et fald i medlemsaktiviteten*. Det er et alvorligt problem for det repræsentative demokrati, fordi det svækker konkurrencen om taburetterne, og fordi det forringer politikernes mulighed for at få en kvalificeret sparring fra en gruppe af politiske interesserede meningsfæller. Faldet i partimedlemskab, der har ramt alle partier, skyldes til de nye generationers utilfredshed med partiernes ofte meget stive og traditionelle organisationsformer. Folk med børn, job og et aktivt fritidsliv gider ikke sidde til lange møder, eller gå i mange år og vente på at få tillidsposter og blive opstillet, så de for alvor kan få indflydelse på parties politik. Folk vil arbejde aktivt, projektorienteret og med en varierende indsats, og de vil have indflydelse her og nu i forhold til de spørgsmål, der interesserer dem. Borgerne har udviklet sig fra partisoldater og eliteaktivister til hvad man kan kalde

'hverdagsmagere'. Partierne må derfor ændre deres organisationsformer, så der i højere grad bliver plads til hverdagsmagerne ved siden af partiaktivisterne. Det kræver lokale eksperimenter og tværgående erfaringsudveksling.

Den *manglende folkelige interesse for deltagelse i det repræsentative demokrati* kan også tilskrives nedtoningen af konfliktperspektivet i kommunalpolitikken. Et forhold, der for alvor har bidraget hertil er den midtsøgende, post-ideologiske og konsensusdemokratiske tænkning, der i stigende grad præger partipolitikken, herunder ikke mindst lokalpolitikken. Politikerne kæmper om midtervælgerne, og mange mener, at ideologi ikke længere spiller nogen afgørende rolle i politik. Der er bedst, hvis man bliver enige om tingene, og hvis det ikke er muligt skal man holde uenighederne bag lukkede døre, så der ikke bliver røre i den lokale andedam. Resultatet er, at det der er kernen i det politiske liv - kampen mellem markant forskellige bud på, hvordan det gode samfund ser ud og tilvejebringes - undertrykkes og bliver usynlig for borgerne. Dermed elimineres engagementet og passionen fra det politiske rum, og politik reduceres til en teknisk administration og forvaltning af ting frem for en værdibaseret kamp mellem forskellige projekter og meninger. Sådant en form for teknokratisk politik overlader borgerne gerne til politikere og administratorer. Den er uinteressant for de fleste mennesker.

Nedtoningen af konfliktperspektivet betyder også, at den politiske diskussion i forbindelse med valgene forekommer mere og mere kunstig, fordi politikerne på den ene side gerne vil signalere, at de befinder sig på midten, men samtidig vil markere at de er mere troværdige og handlekraftige end de andre. Dermed opstår der ofte en situation, hvor de politiske partier kommer op at skændes om, hvem der er mest på midten. Valgkampen bliver i stigende grad til en diskussion om, hvem der er mest på midten og hvem der befinder sig længere ude på fløjene, end de selv vil være ved. Det er ikke så mærkeligt, at borgerne hurtigt bliver trætte af det.

I bestræbelsen på at af-teknokratisere og re-politisere det politiske liv, og derigennem få skabt fornyet politisk interesse blandt borgerne gælder derfor det om at synliggøre politiske værdier, passioner og konflikter i den politiske debat. Det skal ske uden, at det fører til en populistisk forsimpning af de politiske budskaber eller til en manglende respekt overfor andres argumenter og ret til at fremføre deres mening. De politiske partier må lære at formulere klare alternativer i

form af værdier og målsætninger, og tro på, at det faktisk er muligt at skaffe sig opbakning i befolkningen gennem en kvalificeret argumentation for disse værdier og målsætninger i en skarp duel med politiske modstandere, organisationer, virksomheder og hverdagsmagere. Det kræver stærke politikere med mod, troværdighed og integritet, som tør tale deres sag og skifte mening, hvis de bliver klogere undervejs i debatten. Politikerne må ikke gå hen og blive koncernchefer for Kommunen A/S, men de skal heller ikke være blinde og døve demagoger. De skal være engagerede ildsjæle, der brænder for deres sag, men samtidig forstår vigtigheden af en saglig politisk debat.

Her er det af afgørende betydning, at administratorerne går aktivt ind og hjælper kommunalpolitikere med at blive klædt på til at kunne påtage sig denne opgave. Politikerne skal ikke gøres til administratorer, men de skal inddrages så meget i de kommunalpolitiske processer, så de får mulighed for at udvikle et kvalificeret, velinformeret og reflekteret politisk standpunkt i de sager, der er centrale for den kommunalpolitiske styring. Det kan de ikke, hvis administratorerne holder dem på afstand af de komplekse videns- og holdningsskabelsesprocesser, der finder sted uden for byrådssalen.

Bestræbelserne på at få mere modige og handlekraftige politikere må imidlertid også omfatte tiltag, der gør det mere prestigefyldt at være kommunalpolitiker. Det skal være et job som der er respekt om, og som der derfor også er konkurrence om at bestride, så også de mest kompetente borgere får lyst til at tage udfordringen op. Det forudsætter bl.a., at politikere har gode arbejdsbetingelser og kompenseres økonomisk for den tid, de anvender på politikerhvervet.

Men lige meget hjælper det, hvis politikere i sidste ende ikke er *i stand til at gennemføre de beslutninger de træffer*. Her rører vi ved en af tidens store udfordringer for det kommunale demokrati og en af de centrale grunde til, at borgerne har mistet interessen for partipolitik. Problemet er, at politikere sjældent er i stand til at gennemføre det de lover, fordi de afgørende politiske beslutninger træffes på det regionale, statslige eller transnationale niveau, eller i mere eller mindre formaliserede råd, udvalg, netværk og partnerskaber. Og hvis politikeren endelig har magt som de har agt, så kommer de til kort over for problemets kompleksitet eller politiske

aktører, der har vetomagt. Det betyder, at politikerne overfor borgerne fremstår som magtesløse og upålidelige, og politik som noget, det ikke er værd at spille tid på. Mange politikere vælger i denne situation at tage det fulde politiske ansvar, også for beslutninger der rent faktisk er truffet af andre. Men det er ikke vejen frem. Politikerne skal hellere forsøge at inddrage og ansvarliggøre de mange relevante og berørte aktører på de forskellige beslutningsniveauer gennem en ny form for interaktiv samstyring, hvor offentlige og private parter arbejder sammen om at finde fælles løsninger gennem forhandling. Og så skal de gøre det klart for borgerne, at det er sådan det foregår, og at en lang række andre aktører altså også bærer en del af ansvaret/æren for de beslutninger der træffes. Det gælder med andre ord om at få de individuelle og kollektivt organiserede borgere ind i politikken og gjort dem til ansvarlige partshavere i demokratiet.

4. Hvordan får vi borgerne ind i politikken?

Målsætningen om at få borgerne ind i politikken handler om at få borgerne til at deltage aktivt og tage ansvar for formuleringen og implementeringen af den offentlige styring i et tæt samspil med de offentlige myndigheder gennem etablering af et partshaverdemokrati. Borgerne kan både deltage som vælgere og som partshavere. En partshaver er en borger, der er berørt af en bestemt beslutning eller regulering, og som besidder relevante kvaliteter eller ressourcer, der er nødvendige for og kan bidrage til udformningen og implementeringen af den pågældende beslutning eller regulering. Inddragelsen af borgere som partshavere kan antage forskellige institutionelle former, der varierer både i graden af indflydelse, som borgerne tildeles, og det ansvar, som de påtager sig:

a. Information om offentlige beslutninger og offentlig styring og klageadgang

Kommunen giver borgerne en grundig og tilgængelig information om kommunens planer, beslutninger og styringstiltag, samt om borgernes pligter, rettigheder, klageadgang og deltagelsesmuligheder. Sådanne informationer - og specielt muligheden for feedback i form af uddybende spørgsmål - er første skridt mod legitim politisk deltagelse. Informationskanalerne kan være den lokale presse, breve, pjecer, plakater, telefoniske 'hotlines', eller elektroniske nyhedsbreve og hjemmesider. Informationen til borgerne bør

suppleres op af en udstrakt grad af offentlighed i forvaltningen og eventuelt af etableringen af en kommunal ombudsmand.

b. Borger- og brugerundersøgelser

Kommunen og/eller diverse civilsamfundsorganisationer kan undersøge borgernes og brugernes holdninger til den offentlige service, nye politiske beslutninger eller prioriteringen mellem forskellige policyproblemer ved hjælp af en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse. Alternativt kan der holdes elektroniske afstemninger via internettet. Offentliggørelsen af resultaterne vil ofte give anledning til offentlig debat, hvor politikere, eksperter og borgere kan komme i dialog med hinanden omkring behovet for ændringer eller nye tiltag.

c. Offentlige høringer

Kommunen kan sende offentlige planer og beslutningsforslag i høring hos borgere, diverse civilsamfundsorganisationer og virksomheder, der indenfor en given frist kan give deres mening til kende og komme med indvendinger i forhold til bestemte forhold. Sådanne høringer tilvejebringer et væsentligt input til den politiske debat i politiforberedende processer. Der kan enten være tale om en skriftlig høring af alle borgere eller et udsnit af befolkningen, om offentlige borgermøder med mange deltagere og åben debat, eller om møder med repræsentative fokusgrupper.

d. Deliberative fora

En tilfældigt eller politisk udvalgt gruppe af partshavere kan inviteres til at deltage i en struktureret dialog med eksperter og beslutningstagere om kontroversielle og følsomme emner med henblik på at producere relevant og informeret policyrådgivning. Deliberative fora kan tage form af det man i den angelsaksiske verden betegnes som 'citizen juries', eller af fremtidsværksteder, scenarieworkshops eller konsensuskonferencer.

e. Brugerbestyrelser

En afgrænset gruppe af brugere kan gives mulighed for at vælge repræsentanter til en bestyrelse for en offentlig institution. Bestyrelsen rådgiver den offentlige institutionsleder

om forskellige anliggender af relevans for brugergruppen og for institutions drift og udvikling. Beslutningskompetencen og selvstyringen er begrænset, men der er mulighed for at skabe en tæt og løbende dialog mellem brugerne og de offentlige ledere og medarbejdere.

f. Partnerskaber og styringsnetværk

Gensidigt afhængige, men selvstændigt handlende, aktører fra både den offentlige og private sektor kan knyttes sammen i relativt selvstændige forhandlingsforløb med henblik på at identificere problemer, formulere policy og koordinere implementeringen. Der kan skelnes mellem permanente overvågnings- og rådgivningsudvalg, mere ad hoc prægede netværk og partnerskaber etableret i relation til bestemte policyproblemer eller policyudfordringer, og implementeringsnetværk, hvor forskellige parter koordinerer og løbende tilpasser den konkrete indsats på et givet område.

g. Etablering og/eller understøttelse af selvstyrende enheder

Individuelle og organiserede borgere inden for et geografisk område eller policyfelt kan gives mulighed for at selvstyre bestemte programmer, institutioner eller processer af almen og offentlig karakter. Eksempler kan være lokalråd, borgerstyrede kultur- eller ungdomshuse, eller borgerdrevne kvarterløftsprojekter.

Når man bevæger sig op af deltagelsesstigen fra a. til g. øges borgernes mulighed for at omsætte deres deltagelse til politisk indflydelse, men samtidig øges deres ansvar for den offentlige styring også, hvilket kan være vigtigt for de offentlige myndigheder. Ansvar følger indflydelsen. Men generelt set kræver et godt og velfungerende lokaldemokrati, at man benytter sig af en kombination af alle disse forskellige institutionelle deltagelsesformer. Dels fordi borgerne er forskellige og har lyst til at deltage på forskelligt niveau, og dels fordi forskellige kommunale styringsopgaver egner sig til forskellige former for borgerdeltagelse.

5. Metastyring af partshaverdemokratiet

Et velfungerende partshaverdemokrati kommer ikke af sig selv, men kræver en bevidst styring fra kommunens side. Partshaverdemokratiet skal metastyres af lokale politikere og

embedsmænd gennem en reflektiv styringspraksis, der har til formål at styrke borgernes aktive deltagelse og bidrage til en effektiv og demokratisk samfundsstyring. Metastyring skal desuden fremme en tæt interaktion mellem partshaverdemokratiet og det repræsentative demokrati.

Metastyring er styring af styring. I forhold til partshaverdemokratiet indebærer metastyring en bevidst og gennemtænkt strategisk styring af forskellige deltagelsesformer og de demokratiske styringsprocesser de understøtter. Eftersom listen af institutionelle deltagelsesformer, der er skitseret ovenfor, i varierende grad bygger på et selvstyringsprincip er det vigtigt, at metastyringen ikke baseres på en traditionel hierarkisk styring i form af ordrer, detaljerede regler og bureaukratisk kontrol. Metastyringen handler først og fremmest om at facilitere interaktiv samstyring.

Metastyringen af partshaverdemokratiet må baseres på en *kommunal strategi for borgerinddragelse*, der angiver nogle generelle målsætninger, principper og kvalitetsnormer for inddragelsen af borgerne på forskellige områder.

Den kommunale strategi skal følges op af *politiske og administrative rutiner*, der sikrer, at der i forhold til alle kommunalpolitiske sager og områder træffes en kvalificeret beslutning om, hvorvidt borgerne skal inddrages, og i bekræftende fald hvordan det skal ske. Beslutningen vil naturligvis bero på sagens eller opgavens karakter. Der er nogen sager og styringsopgaver, der egner sig bedre til borgerinddragelse end andre. Det er således ikke så oplagt at inddrage borgerne i sager, der handler om myndighedsudøvelse (skatteligning, anbringelse af børn udenfor hjemmet og byggetilladelser) eller om køb af varer og tjenesteydelser hos private firmaer (kommunalt indkøb, valg af entreprenører ved anlægsarbejder og udlicitering af ældrepleje). Men i sager der vedrører et bredt udsnit af borgere, virksomheder og organisationer, og som har karakter af 'vilde problemer' præget af uklarhed om problemernes indhold, behov for specialiseret viden og en stor risiko for konflikter, er det ofte en god ide at inddrage de relevante og berørte parter på den ene eller den anden måde.

Når kommunen har besluttet sig for at gøres en sag til genstand for borgerinddragelse og har valgt en bestemt institutionaliseret deltagelsesform, så skal de lokale politikere og

administratorer *anvende forskellige metastydingsinstrumenter* i bestræbelsen på at optimere udbyttet af borgerdeltagelsen. Der skal her skelnes mellem fire forskellige metastydingsredskaber:

1. *Institutionelt design af borgerdeltagelsen*: Hvem skal deltage, hvornår og hvordan, med hvilket formål og på baggrund af hvilke regler og procedurer?
2. *Mål- og rammestyling af borgerinddragelsen*: Hvordan skal de overordnede politiske målsætninger på området defineres? Hvordan skal den politiske dagsorden formuleres? Hvilke økonomiske og ressourcemæssige rammer er der for borgerinddragelsen? Hvilke historier om formålet med og værdien af borgerinddragelsen skal der fortælles?
3. *Strategisk management af borgerinddragelsen*: Hvordan kan bestemte borgergrupper understøttes og styrkes? Hvordan kan opståede konflikter løses? Hvilke politiske og/eller videnskabelige input har borgerne brug for?
4. *Direkte interaktion med borgerne*: I hvilket omfang og på hvilken måde skal politikere og administratorer deltage i diskussioner og beslutningsprocesser sammen med borgerne? Hvad skal deres rolle være? Hvordan kan de påvirke de præmisser, som borgerne lægger til grund for deres vurderinger?

Hvor 'institutionelt design' og 'mål- og rammestyling' foregår på afstand af selve borgerinddragelsen, så bringer 'strategisk management' og 'direkte interaktion' metaguvernørerne meget tæt på den mere eller mindre selvstyrede politiske deltagelse. Den største indflydelse på borgerdeltagelsen opnås imidlertid gennem 'institutionelt design' og 'direkte interaktion'. Generelt gælder det dog for politikere og administratorer om at vælge den rigtige kombination af de fire metastydingsredskaber.

Politikere og administratorer er ofte dygtige til at planlægge, budgettere og forhandle, men rollen som metaguvernør kræver, at de også besidder en række strategiske og kommunikative kompetencer, der gør dem i stand til at designe, understøtte og deltage i forskellige former for interaktivt samstyre.

Det er desuden vigtigt, at politikerne bearbejder og reformulerer deres traditionelle selvbillede som suveræne beslutningstagere, der har al magten og alt ansvaret. På tilsvarende vis er det vigtigt, at administratorene lærer, at deres særlige faglige viden og kompetence blot er én blandt flere nødvendige ingredienser i udformningen af effektive og demokratiske løsninger. Begge parter skal lære kunsten at dele magt og ansvar med individuelle og kollektivt organiserede borgere.

6. Indikatorer på et godt og velfungerende lokaldemokrati

På baggrund af ovenstående har vi udvalgt og opstillet 15 indikatorer, der kan anvendes af kommunale politikere og administratore i bestræbelserne på at udvikle et velfungerende lokaldemokrati, der bringer politikken ud til borgerne og borgerne ind i politikken, samtidig med at forskellige demokratiformer sammenkobles til en frugtbar enhed. De 15 indikatorer kan bruges til en konkret måling og vurdering af et givent lokaldemokratis kvalitet, og på den baggrund udvikle en strategi for en forbedring heraf. Vi har i formuleringen af indikatorerne lagt vægt på de ting, som kommunerne har indflydelse på, og som de derfor kan gøre noget ved, hvis de ønsker det.

De 15 indikatorer er som følger:

Politikken ud til borgerne:

1. Sikres borgerne en let tilgængelig og fyldestgørende information om de politiske partiers standpunkter – for eksempel gennem en fælles internetportal for partierne?
2. Sikres borgerne en nuanceret information og mulighed for debat om kommunalpolitiske spørgsmål mellem valgene – for eksempel via lokalt forankrede massemedier eller kommunale hjemmesider, der gør det muligt at følge og kommentere politiske sager?
3. Gøres der noget for at stimulere lokale eksperimenter og erfaringsudveksling om ny alternative aktivitetsformer i de politiske partier – for eksempel gennem forsøgspuljer og formidling af 'best practice'?
4. Er der skabt et politisk debatklimate i kommunalpolitikken, der giver plads til og synliggør politiske værdier, passioner og konflikter – for eksempel gennem afholdelse

af duelmøder mellem partilederne? Gør administratorene nok for at understøtte politikerne i formuleringen af klare politiske alternativer?

5. Er det en accepteret del af den politiske kultur, at politikerne kan stå frem og dele ansvaret for beslutninger, eller manglen på sådanne, med andre betydningsfulde beslutningsniveauer og politiske spillere?

Borgerne ind i politikken:

6. Sikres borgerne tilstrækkelig information om kommunens planer, beslutninger og styringstiltag, samt om deres pligter, rettigheder, klageadgang og deltagelsesmuligheder, sådan at de kan deltage politisk som kompetente borgere og konfrontere forvaltningen på det politiske systems output-side?
7. Er der en regelmæssig og varieret brug af borger- og brugerundersøgelser, offentlige høringer og deliberative fora, der kan medvirke til at tilvejebringe et løbende input fra borgerne til det politiske system?
8. Er der etableret brugerbestyrelser på alle offentlige institutioner med klart afgrænsede brugergrupper, der sikrer en tæt og løbende dialog mellem brugerne, institutionsledere og medarbejdere?
9. Etablerer og understøtter kommunen forskellige former for styringsnetværk og partnerskaber, der giver mulighed for forhandlet samstyring i formuleringen og implementeringen af den offentlige styring?
10. Giver kommunen plads til selvstyrede aktiviteter indenfor bestemte geografiske eller aktivitetsbaserede områder gennem anerkendelse af selvgroede initiativer, delegation af kompetence, og/eller ressourcemæssig understøttelse?

Metastyring af partshaverdemokratiet:

11. Er der udarbejdet en samlet kommunal strategi for borgerinddragelse, der løbende revideres på grundlag af opsamlede erfaringer?

12. Er der indenfor alle forvaltningsområder etableret og indarbejdet faste rutiner, der sikrer, at i forhold til alle sager og opgaver træffes kvalificerede beslutninger om, hvorvidt borgerne skal inddrages, og i bekræftende fald hvordan det skal ske?
13. Anvender politikere og administratorer en kombination af forskellige metastyringsinstrumenter i bestræbelsen på at styrke borgernes aktive deltagelse og bidrage til en effektiv og demokratisk samfundsstyring?
14. Har politikere og administratorer de nødvendige erfaringer og kompetencer til at metastyre borgerinddragelsen i partshaverdemokratiet?
15. Arbejder politikere og administratorer løbende på at reformulere deres rolleopfattelser, så de bliver i stand til at dele magten og ansvaret med individuelle og kollektivt organiserede borgere